

東洋大学学術情報リポジトリ Toyo University Repository for Academic Resources

国政上の直接民主制併用に関する考察--特に衆議院解散請求制について

著者	清水 虎雄
雑誌名	東洋法学
巻	4
号	2
ページ	171-189
発行年	1961-03
URL	http://id.nii.ac.jp/1060/00007798/

国政上の直接民主制併用に関する考察

——特に衆議院解散請求制について——

清水 虎雄

第一、代議制に対する直接民主制的抑制の問題

昨年（昭和三十五年）五月十九日に行われた衆議院における日米新安保条約の強行採決は多数党横暴の弊を如実に示すものとして世論の指弾を蒙った事は今尙記憶に新たな所である。いうまでも無く議會制民主主義が成功する為には議會制度の基本的なモラルが守られることが前提となるわけであるが、そういうモラルが実定法にも又慣例上にも確立されていない場合に、政府及び与党によってこれが無視されれば、たとい合法的議決という形を採ったとしても、世論の指弾を受ける事は当然である。そうかと言って、少数党が自ら身体を張って実力行使による阻止を試みるような事は勿論非合法的手段であることを免かれない。又一部の国民が数万人の集団的威力を利用しつゝ国会に請願を行うというような事も、その止むに止まれぬ気持には同情し得るとしても、請願権の限界を越えるもので妥当であるとはいふ得ないであろう。しかし与野党何れにせよ、こういう国会の行動が代議制度自体に対する国民の不信を招来す

る危険があることはいうまでも無いことである。

世論は更に政府に対し、新安保条約の批准に先立って衆議院を解散し国民の総意にその可否を問うべきことを要望したが、岸内閣の顧る所にならなかつたことも周知の通である。

衆議院の解散は憲法第七条により天皇の国事行為であるが、憲法の規定において解散を行い得る場合が限定されていないから、通説は議院内閣制の本質上、解散は第六十九条所定の場合に限らず、国民の総意を問う必要が有る場合には何時でも行い得るものであり、これを行うか否かは内閣が決定するものと解して居り、政府も亦そういう様に解している。現に第二回（昭二七・八）第四回（昭三〇・一）第六回（昭三五・一〇）の解散は何れも第六十九条によらない解散であつた。所が解散を行うべき場合であるか否かについての判断をなす権限は内閣に在ると解されているから、たとひ世論は解散理由の乏しい不当な解散であると考えても、（例えば第二回のいわゆる「抜き打ち解散」）これを抑制する方法は無いし、又解散が行われるべき場合であると考えてもこれを促進する方法も無い。全くあなた任せということになる。

憲法第四十一条に国会を国権の最高機関として規定し、国会中心主義に基く統治機構を定めているのは国民を直接に代表する国会を尊重することにより、行政権優越に陥ることを避けるもので、民主政治の本筋ではあるが、衆議院優越の二院制議会において、与党が衆議院議員定数の三分の二近くの多数を占める場合に、多数党横暴を抑制し得る制度を全く欠いている現行憲法の欠陥を感じずには居られない。民主政治の形態として、代議制に反対し直接民主制を主張したルソーが「社会契約論」の中で述べている有名な言葉——「イギリス人は自分で自由な国民だと思つてゐる

が、それは間違いだ。彼等が自由なのは投票の時だけなのであって、一旦投票が終つてしまえば彼等は取るに足らぬ者となるのだ」(第三篇第十五章代議士)——は屢々代議制に対する批判に引用される。「国民は選挙の時には主権者だが、選挙が終れば奴隷になる」という表現も用いられる。しかしルソーも直接民主制が実行可能なのは小国であるとしていたのであって、人口多数の大国では代議制を採らざるを得ないから、問題は代議制に避け難い欠点をどうすれば補充し得るかということに帰着する。ここに直接民主制的抑制方法の併用が考えられる。

比較憲法学者として知られるC・F・ストロング(C. F. Strong)は一九五二年に改訂刊行した主著(一九三〇年初版)“Modern Political Constitutions”(邦訳「現行比較制度概観」新田隆信訳)において各国の立憲主義について、歴史的及比較憲法的見地から詳密な考察を行い、代議制に関連する諸問題に論及し、その中で「立法府の存在理由は単に一国の世論を反映するのみでなくさらに善き統治を維持するに在ることを忘れてはならない……想像し得るいづれの選挙制度も、せいぜい有権者と公選機関との間の一致に接近しようとする任意の企図にはかならない。所詮統治というものはその支配する社会の諸条件と相対的なならざるをえない。また、国民には具体例をとおして統治権が及ぶのであるが、その特殊事情はつねに斟酌されねばならない。それにも拘らず、代議制度自体の妥当性に関する或種の懷疑が若干の国に現れた。かかる不信が代議機関の行動にたいする直接民主制的な抑制手段の試みを導いたわけである。」(第二部第八章立法府その一—邦訳一三六—一三七頁)と述べ、「代議機関の行動にたいする直接民主制的な抑制手段」について一章—第三部第一三章直接民主制的抑制方法—を設けて詳細に論じて居るが、こゝで彼が直接民主制的抑制方法として挙げているのは、(1)一般投票(Plebiscite)(2)国民投票(Referendum)(3)国民発案(Initiative)(4)

解職請求 (Recall) の四種である。この四種の制度の共通的意義について彼は「さて四種の直接民主制的抑制方法は国民の有権者大衆に統治に関する運命を直接に統制する機能を与える考案であるという意味で、何れも関連性を有している。その機能は、国民の福祉に関する法案を賛成または拒否するもの、立法を發案するもの、望ましからぬ代表者を罷免するもの、として国民に与えられている、かくてそれこそ超民主的發達と呼んでもよいものである。併しこれらの方法は上述の正常な議会的方式にとつて、或る程度まで飛躍を示すものであるが、しかも完全に憲法上の制度であり、従つて本章に説明の場所が設けられたわけである」(第三部第一章—邦訳二〇〇頁) 即ちストロングが各国の直接民主制的抑制に関する制度として論究の対象に採り上げているのは、憲法上の制度として規定されているものに限られているのである。所が、日本国憲法は前文において国民を主権者として宣言しているに拘らず、「国民投票」に留保するのは憲法改正に関する終極的決定権のみに止り、「国民發案」は皆無であり、「解職請求」は辛うじて十年毎に行う最高裁判所裁判官の国民審査を存するに止り、他の憲法上の権限は、これを留保することなく気前よくすべて憲法機関に委任している。憲法前文第一段中の「そもそも国政は、国民の厳肅な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者が、これを行使し、その福利は国民がこれを享受する」という一節は、リンカーンが一八六三年ゲティスバーグにおける演説中に用いた有名な民主政治の標語ともいふべき「人民の、人民による、人民のための政治」(Government of the people, by the people. and for the people) とその趣旨を等しくするものと、一般に解されているが(例えば法学協会「訳解日本国憲法」上巻(1)五三頁)、リンカーンの語中の「人民による政治」に当る語が「その権力は国民の代表者がこれを行使し」となっているのは、明治憲法下の貴族院のよう

な国民の代表とはいえない機関を排除する趣旨であつて、一部の学者が解するように、直接民主制まで否定する意味ではないことは勿論である。従つて仮に前文をそのまゝにして憲法本文を改正して代議制に直接民主制を加味したとしてもこれが前文に矛盾することは有り得ない。又地方自治も広い意味の国政に含まれるが、地方自治法第五章直接請求が憲法前文に反するという議論を耳にした事はなく、いうまでも無く合憲的であるが、日本国憲法成立の翌年昭和二十二年四月に制定された地方自治法には直接民主制が加味されているに拘らず、憲法には国政上の直接民主制について殆んど顧る所が無かつたのは何故であろうか、その理由としては次のような諸点が一応挙げ得るであろう。

- (1) 直接民主制は国家のような広域よりも地方公共団体のような狭域に適すると考えられること、
- (2) 地方自治法の直接請求は地方行政民主化の方法であるばかりでなく、憲法第九二条にいわゆる「地方自治の本旨の眼目」である「住民自治」の精神を徹底させる目的を有するものと考えられること、
- (3) 地方自治法の直接請求についても、署名運動などについては相当混乱の事実があり、署名の自由公正が害されることが少くなかつたので、署名の縦覧に関する規定及び署名運動の秩序攪乱者に対する処罰規定が新たに追加された位であるから、理論上は兎も角も实际问题として国政上に直接民主制を加味するには、これに先立つて国民及び当事者が、狭域における経験を経て直接民主制に習熟した後でなければ技術上の難点と弊害が予見されること、

そこで現在としては次のような諸点が問題として挙げられるであろう。

- (1) 外国憲法には戦前には旧ドイツのワイマール憲法、現行憲法としてはアイルランド（エール）憲法、イタリア

新憲法など国政上の直接民主制の事例が存するが、その実績について賛否の批判はどうであらうか、

- (2) 地方自治制定後既に十数年を経ているが、直接請求の実績はどうであらうか、既に相当習熟したと見る事ができるか、或いは国民がこの制度に不適であると見られるか、

- (3) 安保強行採決後、直接民主制についての関心が高まり、或いは安保条約のような重要条約若しくは重要立法について国民投票に問うことの可否、或いは衆議院解散の請求を制度化する問題などが論ぜられたが、その何れも憲法改正を必要とするというのが通説であり、結局将来憲法改正の場合の立法論ということになっているが、本筋としては憲法改正に依ることが至当であるとしても、憲法解釈上、現行憲法下において直接民主制を加味することも可能ではないであらうか、

以上の三点について考慮することにする。

第二、外国における直接民主制的抑制方法

前節で触れたように、ストロングは各国の直接民主制的抑制方法として、(1) 一般投票、(2) 国民投票、(3) 国民発案、(4) 解職請求の四種を挙げている。しかしこの中で「一般投票」(プレビシット) というのは、「国民投票」(レフェレンダム) と同様に政治的重要性をもつ事項について直接に国民の票決を得る方法であるが、慣行上国民投票と異った意味を持つもので、主として多少とも恒久的な或種の政治状態を創出するのに用いられる用語である。例えば一七九九年ナポレン一世が時の執政政府をクーデターにより打倒した上自分自身を三人の執政官の一とする憲法を作成して

全国民の投票による承認を求めた事例やナポレオン三世が一八四八年に共和国大統領に選ばれた時、一八五一年にクーデターを行った時、及び一八五二年に第二帝政を樹立した時に何れも国民投票による承認を求めた事例が挙げられるが、一九三三年以降ドイツのヒトラーが独裁的政權を確立する際に利用した国民投票も同様の事例である。

又第一次大戦以降において少数民族の帰属を定める為に行われた住民投票もこの事例に属するが、何れにしても議會制民主主義の補充を主題とする本稿の目的外であつて、本稿の問題とする国民投票は要するにレフエレンダムであつてプレビシットではない事になるので、一般投票はこれを除外し、国民投票、国民発案及び解職請求に関する諸外國の憲法制度について、ストロングの記述も参照しつつこれを検討することにする。

一 国民投票

憲法改正の場合に日本国憲法第九六条のように国民投票による承認を必要とする立法例は硬性憲法としては珍しくないからこれを省略するが、法律についても次のような憲法制度がある。

- (1) スイス憲法第八九条によれば、連邦国会の両院が可決した連邦法律および一般を拘束する連邦決議は、連邦国会が「緊急の性質を有する」と宣言した場合を除き、三万人の有権者又は何れか八州の州議會会の要求がある時は、国民投票を施行してその可否を問わなければならない。若し国民投票が行われ、有権者の過半数が問題の法律又は決議に反対投票をなした場合には、その法律又は決議は無効となる。無期限又は十五年以上の期限を以て締結される外國との条約についても同様である。

- (2) アメリカ合衆国では、連邦については行われないが、州議會の弊害が顕著になり且つ広汎に互っている州における

いては、近年国民投票が国民発案や解職請求と共に採用され、弊害除去についての努力が払われている。こういう州はオレゴン、コロラド、カリフォルニアなどの西部諸州の外、マサチューセッツなど少数の東部諸州を含む二十一州に上っている。これらの州では、法定数（選挙有権者の五ないし一〇パーセント）の市民が州議会通過をした法律に対し賛否を国民に問うことを要求する条項が設けられている。但し多くはスイスと同様に州議会が緊急の性質を有すると見なした立法には国民投票を実施しないことになっているが、ストロングによれば「この権限は屢々濫用されて居り、緊急のレッテルが理由もなしに法案に付してあるものも珍しいことなく、それに国民に否決される可能性を免れようとするからに他ならない」（前掲邦訳二〇五—二〇六頁）としている。

- (3) ドイツの一九一九年のワイマール憲法第七二条乃至第七四条によれば、連邦議会 (Reichstag) の議決した法律は若し一ヶ月以内に大統領の命令があれば公布に先立ち国民投票に付さなければならない。連邦議会で議決された法律は両院が緊急の性質を有すると宣言した場合を除いて、若し連邦議会の三分の一以上の議員の請求があれば、その公布が二ヶ月延期されるが、その期間中に選挙有権者の二十分の一の要望が表明されれば、その法律を国民投票に付さなければならない、連邦参議院 (Reichsrat) は法律の議決権が無く、抗議権のみ与えられているが、抗議がなされた場合にはその法律は連邦議会の再議に付される。若し議会と参議院の意見が一致しない場合には大統領に三ヶ月以内にこれを国民投票に付することを得る。又議会が三分の二以上の多数で再議決をした場合は大統領は三ヶ月以内にその法律を公布するか或いは国民投票に付さなければならない。但しこの制度は西独憲法には継承されていない。

- (4) 一九三七年に制定されたアイルランド（エール）憲法の国民投票制は前掲のワイマール憲法の制度の影響を受けたと見られるが、第二七条によれば、上院議員の過半数及び下院議員の三分の一以上は、大統領宛の合同の提案により、国会の両院を通過したものとみなされる法律案が国民の意思を確かめる必要のある国家的な重要提案を含むことを理由として、大統領に対し当該法律案に署名すること及び法律として公布することを拒否すべきことを求めることができ、この提案を受理した大統領は直ちにこれを審査しそれに対する決定を宣告しなければならないが、若し大統領が提案と同様の決定をした場合には、国民投票による承認か或いは下院が解散され再集会した後の議決による承認の何れかがなされるまでは当該法律案の署名及び公布を拒否しなければならないとされている。そして第四七条の国民投票に関する規定によれば、国民投票における投票の多数が当該法律の制定に反対であり、かつ当該法律の制定に反対の投票が有権者の三分の一以上であれば、当該提案は国民により拒否されたとみなす事になっている。

- (5) 一九四七年制定されたイタリア共和国憲法第七五条によれば、五〇万の有権者又は五の州議會の要求があれば、法律又は法律の効力を有する行為の全部又は一部の廃止を決定する為に国民投票を行う事になっている、但し租税、予算、大赦又は減刑及び國際條約批准の承認に関する法律に対しては国民投票は認められない。

二 国民発案

- (1) スイス憲法第一二〇条及第一二一条によれば五万人の有権者により連邦憲法の全部又は一部につき改正について要求をすることができるが、改正に対し国会両院が同意する場合には改正案は直ちに国民投票に付されて賛否

が問われるが、両院が同意しない場合には先づ国民に対しかゝる改正がなされることを希望するか否かを問ひ、若し国民の投票の過半数が肯定すれば、その法案が起草された上、国民投票による賛否が求められることになる。又州においては三州を除く全部の州において決定数の有権者は州憲法の改正のみならず法律案の提案もすることができ、その提案は州民投票に付される。

- (2) アメリカ合衆国では国民発案を採用する州は前掲の国民投票を行う州と必ずしも一致しない。法律に関する国民発案を実施するもの十九州、憲法改正に関するもの十四州である。そして国民発案の手続規定に従って発案の提出を行う市民の数は何れの州たるを問わず、有権者の五乃至十五パーセントの幅で行われている。しかしストロングによれば「これらの権利が多分に濫用されている。発案して提出しようという或種の法案にたいし、その必要とする署名を入手するために、また買収するためにすら、政治結社の手先が狩り出される始末である、かつ往々にして署名の多くは偽造されたものである」(前掲邦訳二〇七頁)としている。

- (3) ドイツのワイマール憲法第七三条第二項によれば国民は法律の発案権が与えられている。法定数は有権者の十分の一であつて発案は精細な法律案を具して為されなければならない。国民発案があつた場合政府は自己の意思をそえてこれを連邦議會に提案しなければならない。連邦議會の審議によりその法案が何等の変更を加えられないで可決された場合は、国民投票は行われないが、否決された場合には国民投票に付されなければならない。尙この制度も西独憲法に継承されていない。

- (4) イタリア共和国憲法第七一条によれば、国民は法律の発案権が与えられている。法定数は五万人以上である。

三 解 職 請 求

いわゆるリコール制を憲法で定めている国は、ストロングによればアメリカ合衆国の西部諸州だけであって、判事を含めたすべての公選された公務員の解職請求を実施している州は六州に過ぎない、判事を除外した解職請求は十州に行われて居るが、国民投票と国民発案を採用している東部諸州でもこの解職請求だけは疑問視しているという（前掲邦訳二〇八頁）

四 議 会 解 散 請 求

ストロングは議会展散請求を解職請求に類似した方式として、スイスの七つの州において州民が特定の多数決を以て州議会に対しその任期満了前に解散と再選挙を要求し得るのを唯一の事例として挙げている（前掲邦訳二〇八頁）

第三、各国の直接民主制に関する制度に対する賛否の諸論

前節に列举した各国の直接民主制に関する制度について、如何なる批判がなされているであろうか、ストロングはこれを次のように述べている（前掲邦訳二〇九—二一〇頁）。

さて国民投票、国民発案、解職請求が試みられている諸国において、それらの作用から一体どんな結論が導き出せるであろうか。またこれを大国に適用する可能性に関し、どんな示唆を与え得るであろうか。第一に、国民投票は立法府の行動が腐敗に陥ったり国民の委任を無視したりする怠慢の是正策である。第二に、これは選挙される者とする者との間に有用かつ健康な契約関係を維持せしめる、即ちかかる契約は稀に行われる総選挙等によっては必ず

しも確保されない。第三に、国民感情に反するいかなる法律も通過しないことを確信する国民発案に関しては、同じような議論を更に有利に進めることができる。然しこれの効用についてはそれ以上の理由がある。すなわち国民投票が立法院によって既に論ぜられた事項に関してのみ国民の投票を許すのに反して、国民発案は代議機関から独立して国民が発議する上に何らの限界も設けられていないのである。そこで論旨を進めると、もし国民が法案の賛否を決定しうるならば、なぜ国民自身で法案を提出することも亦、可能であると考えられていけないのだろうかというのである。同じことが解職請求にも言えるわけである。もし住民が代表者を選出する権能を与えられるならば、国民が代表者の義務懈怠を認めた場合に、これを罷免する権利もまた持つべきではないだろうか——罷免権は選任権の論理的帰結ではないだろうか。

次にストロングは反対論を列挙しているが、例えば法律公布が遅延する、或いは進歩的立法が骨抜きになる、とかいう程度で左程傾聴に値する議論は無いようである。寧ろこういう制度を採用する場合に考究されるべきことは社会的事情、国民性、民主的政治経験、批判力というような具体的事情にあるであらう。

第四、日本の国政上における直接民主制的抑制方法に関する

制度の実施可能性の問題

以上の通り第二節において諸外国の現に実施し或いはかつて実施した所の直接民主制的抑制方法に関する制度及びこれに対する批判について述べたのであるが、これらを参考にした上で日本においてこういう制度を実施することの

可否及び可能性について考察して見度い。

一 国民投票

現行憲法第九五条は「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会はこれを制定することができない」と規定して居り、国会法第六七条によれば、この特別法は国会において最後の可決のあつた後、住民投票に付しその過半数の同意を得た時に、さきの国会の議決が確定して法律となることになっている。法律案は両議院で可決したときに法律となるのが憲法第五九条第一項の原則であつて、憲法に特別の定めある場合のみが例外であるが、この地方特別法の場合は唯一の例外であつて、両議院の可決を得た法律案であっても住民投票を経なければ法律とならないのである。若しこの外の場合にも国民投票を法律成立の要件としようとするれば憲法五九条の解釈上憲法に特別の定がなければならないから、現行憲法のまゝではできないことも明らかである。しかし立法論としては、将来の憲法改正の場合には、国会の権限濫用、特に多数党横暴の抑制方法として問題にされてよいのではないかと思われる。この場合に国民投票を要求する要件をどうするかということが問題であるが、ワイマール憲法の有権者の五パーセント、アメリカ諸州憲法の有権者の五一〇パーセントという基準が一応参考になるであらう。現在の全国有権者数は五千四百万人であるから、五パーセントであれば二百七十万、一〇パーセントならば五百四十万人となる。又アイルランド憲法ではその法律案が国民の意思を確かめる必要のある国家的な重要提案を含むことを理由とする上院議員の過半数及び下院議員の三分の一以上の合同の提案に大統領が同意した場合ということになっているが、これを日本にあてはめれば、参議院議

員百二十六人、衆議院議員百五十六人以上の共同提案ということになるが、これも野党に機会を与えるものとして参考にする価値があるであろう。

尙国会の承認した条約について批准前の国民投票の要求については、スイスはこれを認め（十五年以上の期限のものに限る）イタリアはこれを認めない、この場合は法律案の場合と異り国会の立法権の制限ではなく、内閣の条約締結権の制限であつて性格が異なるが、日本のような議院内閣制の場合には、多数党内閣であるから、多数党に対する拘束方法として考えられてもよいであろう。尙条約については第五九条の制約は無いので、現行憲法の下においても、国民投票要求制度を樹立することは憲法に抵触しないから、憲法に規定すべきだという純理論は別として、法理上可能であると考られるから、安保条約のような重要条約の批准について考究に値いしよう。

二 国民発案

国民発案について現行憲法上規定はなく、立法論としては、スイスのように国民が憲法改正の発案権を保有することも主権者として当然考え得ることである。但し憲法第九六条は内閣に対しても憲法改正案の提案権を与えて居るわけではなく、単に法律論として内閣が提案し得るということが論じられているのであるから、憲法に明定していないでも国民も憲法改正案を提案し得る制度を法定することは差支えないものと考えられる。法律案についても内閣の提案の法的根拠は憲法上にないにも拘らず内閣法第五条にこれを定めているのであるから、国民の法律発案権を法定することも差支えないものと考えられる、この場合には、ワイマール憲法が、有権者の一〇パーセントにより精細な法律案を具して提案されることを要し、政府はこれに自己の意見を付して議會に提出することゝ定め、議會が可決す

る時はそのまま法律になり、否決された場合に国民投票に付さなければならぬと定めているのは参考になるであろう。既存の法律の改廃には相当有効になるのではないかと思われる、但し国民投票については現行憲法の下では不可能であることはいうまでもない。

地方自治法第五章第一節第七四条は条例の制定、改廃を有権者の五十分の一以上の連署により請求する制度を認めている。この請求を受理した都道府県知事、市町村長は受理の日から二十日以内に議會を招集し、意見を付けて議會に付議するといふのであるから大体ワイマール方式に近い。しかし議會がこれを否決した場合の住民投票の規定は無いから實際は余り実効が期待されないことになる。

地方自治法施行から昭和三十一年五月までの実績を見ると、都道府県議會において可決されたものは無く、修正可決されたものが一件、否決されたものが十一件、市町村議會において可決されたもの一件、修正可決されたもの五件、否決されたもの三十三件といふ数字が示されているのはその間の消息を物語るものと思われる。

三 解 職 請 求

いわゆるリコール制であるが、憲法で明定しているのはアメリカ合衆国の州だけであることは前記の通である。歐洲諸国では多く内国の不信任決議等の弾劾制があるから、国民直接のリコール制はそれ程必要ではないのであろう。日本の場合も国会の内閣に対する不信任決議権、裁判官弾劾裁判制、国政調査権などにより国政上のリコール制はそれ程緊切とは考えられない。寧ろ最高裁判所国民審査といふ唯一のリコール制についても国民の審査能力の欠除が指摘されている位である。

地方自治法第五章第二節第八一条では地方公共団体の長の、第八〇条では議会の議員の、第八六条では副知事若しくは助役、出納長若しくは収入役、選挙管理委員若しくは監査委員又は公安委員会の委員の、又教育委員会法では教育委員会委員の、それぞれ解職請求制を設けて居り、有権者総数の三分の一以上の者の連署により解職を請求し得ることになっている、そして長又は議員についていえばこれを当該選挙区の選挙人の投票に付し、過半数の同意があればその職を失うことになっている（第八三条）。

これを長の場合についてその実績を見ると、解職の結果となったものが寧ろ意外に多いといえる。都道府県知事については未だ解職投票の行われた実例は無く。唯昭和三十二年に福岡県において公金費消事件に関連し、革新系県議会議員が中心となつて土屋香鹿知事に対する責任糾弾の運動が起され署名が集められたが、法定数七二二、一〇五に對し、集められた署名は六四八、六五七で法定数に満たなかった為投票が行われるに至らなかった。しかしこれだけ署名が集められたということは都道府県においてもリコール制の実施可能性のあることを示している。

市町村長について見ると、地方自治法施行の昭和二十三年八月から、昭和三十五年七月まで、十二年間に解職投票を執行したものが百二十五件に及び、その中、解職の成立したものの七十件、不成立に終つたものの五十五件となつて居る、尚投票を執行するに至らなかったものの中で投票に先立って辞職した為、投票を行わなかったものが四十九件であるから、事実上解職の目的を達したものが、合計百十九件に及んだわけである、そのすべての場合に、市町村長側のみ非があったとはいえないであろうが、市町村のような狭域では住民の市町村制批判能力が高いということもい得るであろう。兎も角地方自治制においてリコール制がこれだけの実績を示しているという事実は、将来国政上の

リコール制を考える場合の参考になることは確かである。

四 議会解散請求

議会解散請求に対する憲法制度を定めているのはスイス連邦の七州のみであることは前記の通りである。

地方自治法第五章第二節第七六条には都道府県市町村において有権者三分の一以上の者の連署を以て議会の解散の請求をなし得ることを定め、請求があった場合には選挙人の投票が行われ過半数の同意があれば直ちに議会解散の効果を生ずることになっている（第七八条）。

これを地方自治法が施行された昭和二十三年八月から昭和三十五年七月まで十二年間の実績について見ると、矢張り都道府県議会については一件も該当がないが、市町村議会については意外に多い。即ち解散投票を行ったもの百十六件、その中、解散の成立したもの七十三件、不成立のもの四十三件となっている。尙投票に先立って議員の総辞職が行われ、或いは市町村長が自発的に解散を行った為、投票を行わなかったものが五十一件に上っているから、事実上解散の目的を達した場合が、合計百二十四件に達しているわけである、但し議会に対する不信任の理由として、町村合併問題に関連する不満が相当多数含まれていることが注意される。

何れにしても議会解散請求という新制度が意外に多くの実績を挙げていることは注目し値いすることであって、地方議会の職責遂行に対して住民の監督の効果を認めることができる。然らばこの経験を参考として国会に対する解散請求制の実施を考え得るかどうか。

第一節にも述べたように、現在の如く第一党が国会の過半数というよりは、三分の二に近い多数を制し、第二党は

その半数にも満たないという状況においては、不信任決議を行う余地は無く、第六九条は死文に化せざるを得ない。従って解散を行うべきか否かについては全く首相でありかつ第一党総裁である個人の判断に任されることになる。世論の批判も限度があるから、若しその人の判断が不幸にして適正を欠いた場合は処置無しということになる、現行憲法は旧憲法と異り国民を主権者として宣言しているから、内閣にしても、国会にしても、国民から権限を委任されているのであるが、その権限行使が適正を欠き国政が危機に臨んでいると国民が感じた場合に国民が打つべき手が無いということになれば、制度に欠陥ありというべきではないであろうか。しかも実力行使を認めることは民主政治を破壊するものであるから、これを肯定し得ないとすれば、憲法を改正するのが本筋であるが、若しこれが困難であれば現行憲法の下において可能な方法を考究すべきであろう。国民の解散請求権行使というごときは勿論憲法制度とすることが本筋であるが、衆議院解散について内閣に事実上の決定権を認めるについても憲法上明白な根拠があるわけではないのであるから、国民の衆議院解散請求権を法定することは差支えないと考えられる。その根拠は憲法第一五条に規定する国民固有の権利である公務員選定罷免権であって、衆議院議員の選挙は選定権行使の場合であるから、解散により全議員を罷免し新たに選定することを請求することは、当然認め得る権利であると考えられる。先に引用したストロングの「もし住民が代表者を選出する権能を与えられるならば国民が代表者の義務懈怠を認めた場合に、これを罷免する権利もまた持つべきではないだろうか——罷免権は選任権の論理的帰結ではないであろうか」という引用が想起される。

尙これを現実の問題として考えて見ると、解散請求の法定数は法律案に関する国民投票請求の立法例と同程度で、

五—一〇パーセント位でよいであろう。即ち現在ならば、二百七十万人乃至五百四十万人の連署によって請求することになる。多数のようであるが、地方選挙管理委員毎に受理するわけであるから大して技術的の困難はない。請求があれば、中央選挙管理会は国民投票を行い、過半数が解散を可とすれば、直ちに解散の効果を生ずることになるのである。

結 語

要するに、国政上における直接民主制併用の問題は、西欧民主主義諸国の憲法の基幹とする議会制民主主義の根本的変革ではなく、その免れ難い欠点の補正の問題として採り上げられるわけであって、若干の諸国においては既に具体化されているが、日本国憲法ではほとんど採り上げていないのである。そこで本稿は現行憲法実施後十余年の国政の実績と地方自治法に規定する直接民主制の実績とに鑑み、各国の憲法制度を参照しつつ、この問題を考究する価値あるものとして提示したわけである。但し憲法改正論には及ばないで、現行憲法の下における可能性についての検討に限定した。結局、可能性であり且つ価値があると思われるのは、衆議院解散請求と、重要な条約の承認の二者に関する国民投票ということに帰着するが、この二者については、憲法を改正しないでも、国民投票法というような立法措置によって実施可能である。これにより国民はその望む所により主権者としての意思を国政上に反映し得ることとなり、従って非合法的な実力行使も避け得られるようになるであろう。